

Adrian K. Siadkowski

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

POLITYKA INSTYTUCJONALNO-PRAWNA IZRAELA WOBEĆ WEWNĘTRZNYCH ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA

We współczesnej historii po II wojnie światowej żadne z państw w takim stopniu jak Izrael nie było i nie jest narażone na zagrożenia mające bezpośredni wpływ na jego istnienie. Bezpieczeństwo Izraela jako państwa od samego początku jego powstania naznaczone jest zarówno wrogim nastawieniem sąsiadów, co przekłada się na jego politykę zewnętrzną, jak i zagrożeniami płynącymi z antagonizmów wyrosłych na tle konfliktu arabsko-izraelskiego i terytorialnego z Palestyną oraz motywowaną ideologią religijną po obu stronach, co determinuje wysoki poziom zagrożenia wewnętrznego. Dlatego też zarówno środowisko bezpieczeństwa, jak i takie zjawiska jak fundamentalizm muzułmański i Arabska Wiosna mają dla Izraela znaczenie nadrzędne, stanowią bowiem nie tylko o samodzielnym osiąganiu celów i realizacji interesów, ale również wpływają na fundamentalną kwestię jego egzystencji jako państwa.

Celem niniejszego artykułu nie jest szczegółowe przedstawienie historii Izraela oraz konfliktów arabsko-izraelskich czy palestyńsko-izraelskich (dobrze opisanych w literaturze zarówno politologicznej, jak i historycznej¹). Wydarzenia istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego Izraela koncentrują się na konflikcie arabsko-izraelskim i izraelsko-palestyńskim i to z nim związane są główne działania Izraela zarówno w obszarze walki z terroryzmem, jak i zabiegów dyplomatycznych na arenie międzynarodowej.

¹ Zob. np.: I. Szahak, *Żydowskie dzieje i religia. Żydzi i goje – XXX wieków historii*, Warszawa–Chicago 1994; M. Gil, *A History of Palestine, 634–1099*, Cambridge 1992; G. Kramer, *A History of Palestine: From the Ottoman Conquest to the Founding of the State of Israel*, New Jersey 2008; G. Corm, *Bliski Wschód w ogniu. Oblicza konfliktu 1956–2003*, Warszawa 2003; A. Chojnowski, *Izrael*, Warszawa 2001; Ch. Herzog, *Wojna Jom Kippur*, Warszawa 2000; M.B. Oren, *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Oxford 2002; M. Tessler, *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, Bloomington 1994; C. Shindler, *Historia współczesnego Izraela*, Warszawa 2011, s. 223–233; K. Bojko, *Izrael a aspiracje Palestyńczyków 1987–2006*, Warszawa 2006; J. Wójcik, *Intifada Al-Aqsa: spontaniczny zryw społeczeństwa czy element politycznej strategii palestyńskiego establishmentu? Przyczyny wybuchu powstania palestyńskiego w 2000 r.* [w:] *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne i prawne*, red. B.J. Albin, G. Tokarz, Wrocław 2007.

Artykuł dotyczy przede wszystkim zagadnień wewnętrznej polityki bezpieczeństwa Izraela w aspekcie instytucjonalno-prawnym. Celem badań jest przedstawienie instytucji wraz z ich podziałem kompetencyjnym i zadaniami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz instrumentów prawnych stosowanych przez te instytucje. Pominęto jednak szczegółową deskrypcję poszczególnych agencji, gdyż jest to dostępne choćby na oficjalnych stronach internetowych i zapoznanie się np. z rysem historycznym nie nastręcza dla dociekliwych badaczy żadnych trudności. Pytania badawcze, na jakie autor stara się odpowiedzieć, dotyczą rozwiązań prawnych w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego przez poszczególne instytucje izraelskie.

* * *

W tak długiej historii konfliktu trudno wyzbyć się oskarżeń obu stron o brak woli zakończenia kryzysu, w szczególności mając na uwadze fakt, że przybrał on już cechy samonakręcającej się spirali. Niewątpliwie jednak sytuacja Palestyny na arenie międzynarodowej jest trudna, co, zdaniem wielu, nie usprawiedliwia działalności terrorystycznej, a tym bardziej nie przysparza jej zwolenników wśród społeczności międzynarodowej. Nie oznacza to również braku krytyki i bezwzględnego przyzwolenia na akcje odwetowe Izraela². Trwający od ponad trzech dekad proces pokojowy bez realnych perspektyw osiągnięcia porozumienia, zmienna postawa Zachodu wobec konfliktu³, pogarszające się warunki humanitarne w wyniku całkowitej izolacji Strefy Gazy, osadnictwo żydowskie na Zachodnim Brzegu Jordanu⁴, a ostatnio podejrzenia o przyczynienie się

² Por.: B. White, *Apartheid izraelski*, Warszawa 2010; U. Huppert, *Izrael w cieniu fundamentalizmów*, Warszawa 2007; N.G. Finkelstein, *Gaza – o jedną masakerę za daleko*, Warszawa 2010.

³ Zob. np.: J. Świeca, *Bliskowschodni proces pokojowy. Idee – inicjatywy – dyplomacja*, Katowice 1996; K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007; G. Kepel, *Fitna – wojna w sercu islamu*, Warszawa 2006, s. 19–46; M. Szydzisz: *Zaangażowanie ONZ w rozwiązanie konfliktu bliskowschodniego* [w:] *Izrael i Autonomia Palestyńska. Wybrane aspekty polityczne...*, s. 141–158.

⁴ Strefa Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu to obszary znajdujące się pod tymczasową administracją Palestyńskich Władz Narodowych. W Polsce przyjęto nazwę *Autonomia Palestyńska* i najczęściej utożsamia się ją z państwem palestyńskim. Nie są to jednak synonimy. Państwo Palestyna zostało proklamowane w listopadzie 1988 r. w Algierze przez Palestyńską Radę Narodową, ale nie posiada suwerenności nad żadnym obszarem i nie jest państwem w myśl prawa międzynarodowego. Istniejące organy Autonomii Palestyńskiej nie są organami państwa palestyńskiego, choć zasady procesu pokojowego przewidują, że tak docelowo ma się stać. Autonomia Palestyńska została ustanowiona w 1994 r. w wyniku porozumień z Oslo i dalszych kuluarowych rozmów rządu Izraela z przedstawicielami OWP. Sformułowano *Deklarację zasad*, która określała zasady samostanowienia Palestyńczyków na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy na okres przejściowy pięciu lat, do czasu ostatecznego porozumienia pokojowego. Porozumienie nie zostało jednak zawarte, a tymczasowe władze rządzą do tej pory. Obszary Palestyny zostały podzielone na trzy typy: (1) status A, tereny pod kontrolą palestyńską: Strefa Gazy, kilka większych miast na Zachodnim Brzegu; (2) status B, mniejsze miasteczka i wsie na Zachodnim Brzegu, gdzie władzę administracyjną i zapewnienie porządku publicznego przejęła Rada Autonomii, a Izrael zachował nadrzędne kompetencje w sprawach

Izraela do śmierci Jasira Arafata są czynnikami wzmagającymi zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Izraela. Doświadczenia tego państwa z terroryzmem można podzielić na trzy główne typy⁵:

- Pierwszy obejmuje terroryzm związany bezpośrednio z granicami Izraela i stosowany przez palestyńskie lub inne muzułmańskie grupy, które stworzyły wojskową infrastrukturę w krajach sąsiednich;
- Drugi to międzynarodowy terroryzm przeciwko celom izraelskim poza granicami Izraela, w tym terroryzm lotniczy, zainicjowany przez grupy palestyńskie od końca 1960 do końca 1970 r., a także ataki na izraelskie obiekty dyplomatyczne i dyplomatów mniej więcej w tym samym okresie. Z wyjątkiem lat 1992 i 1994, kiedy Hezbollah zaatakował w Argentynie budynek ambasady, a później siedzibę Centrum Społeczności Żydowskiej, oraz kolejnych ataków w następnych kilku latach międzynarodowy terroryzm przeciwko celom izraelskim praktycznie zniknął w połowie lat 80. Ta kategoria ataków dała znać o sobie w 2012 r., kiedy to grupę izraelskich turystów zaatakował zamachowiec-samobójca na lotnisku w Burgas (Bułgaria);
- Trzeci typ obejmuje zamachy dokonane w państwie Izrael przez grupy, których infrastruktura organizacyjna znajduje się w Izraelu lub na obszarach pod jego kontrolą. Są to głównie przypadki przemocy palestyńskiej podczas pierwszej i drugiej intifady, a także trwający w różnych okresach ostrzał terytorium Izraela przez Hamas ze Strefy Gazy i inne zamachy terrorystyczne, w tym ataki samobójcze zainicjowane przez Hamas i Palestyński Islamski Dżihad⁶ w latach 90. XX w.

Środowisko instytucjonalno-prawne⁷, w jakim podejmowane są działania na rzecz bezpieczeństwa, odnosi się zarówno do ogólnego systemu politycz-

bezpieczeństwa antyterrorystycznego; (3) status C – tereny pod kontrolą izraelską; obejmują kolonie żydowskie, drogi dojazdowe do nich oraz punkty strategiczne (np. wzgórza, źródła wody). Należy jednak wspomnieć, że w samym Łonie Autonomii Palestyńskiej nie ma zgody co do frakcji sprawującej władzę. W zasadzie od 2007 r. nastąpił dychotomiczny podział: w strefie Gazy rządzi Hamas, a na Zachodnim Brzegu – Fatah. Por. np.: J.L. Gelvin, *Konflikt izraelsko-palestyński*, Kraków 2009, s. 235–309; I.J. Bickerton, C.L. Klausner, *A History of the Arab-Israeli Conflict*, New York 2005, s. 184–187.

⁵ Por.: A. Perliger, *Israel's War on Terrorism: A Historical and Political Perspective*, Jewish Virtual Library 2009, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/isdf/text/perliger.html> [dostęp 29.01.2010].

⁶ Palestyński Islamski Dżihad, często nazywany Dżihadem lub Islamskim Dżihadem, składa się z kilku radykalnych grup Palestyńczyków ze Strefy Gazy, które zaczęły działać około 1979 r. Organizacja jest odpowiedzialna za liczne zabójstwa i zamachy. Pierwszy zamachowiec-samobójca z Dżihadu uderzył w listopadzie 1994 r., zabijając trzech izraelskich żołnierzy (zamachowiec jechał na rowerze). W 2005 r. zaobserwowano aktywność grupy oraz jej współpracę z Hamasem. Por.: P. Ebbing, R. Fiedler, A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Poznań 2007, s. 126.

⁷ Opracowano na podstawie niepublikowanych materiałów i prezentacji „The Homeland Security in Israel”, przesłanych autorowi w ramach współpracy naukowej przez prof. Nadava Moraga, zastępcę Dyrektora ds. Badań Politycznych Centrum Obrony i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Naval Postgraduate

nego Izraela, jak i do jego szczególnego wymiaru związanego ze „stanem wyjątkowym”. Izrael jest liberalną demokracją parlamentarną, opartą na zasadzie trójpodziału władzy (ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska), starającą się zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom. W rzeczywistości granice podziału nie są tak ostre, dotyczy to władzy ustawodawczej i wykonawczej. Funkcja prezydenta jest w zasadzie reprezentatywna. Rząd izraelski w praktyce musi mieć parlamentarną większość (tak jak w większości demokracji), aby skutecznie rządzić i administrować. Układ sił (lub podjęte uzgodnienia, gdy żadna z partii nie posiada większości) w Knesecie, izraelskim parlamencie, przesądza o powołaniu premiera i rządu. W historii Izraela żadna partia nie uzyskała większości i nigdy nie rządziła samodzielnie. Konieczne są zatem koalicje, a premierzy działają na zasadzie konsensusu koalicyjnego, a nie jako charyzmatyczni przywódcy partyjni. Kompetencje rządu są bardzo szerokie, a każdy z nich określa swój harmonogram pracy i tryb decyzyjny. Sprawy bezpieczeństwa są jednak nadrzędne, co powoduje, że rola samorządów w tym obszarze jest znacząco ograniczona i nie ma realnego wpływu na siły bezpieczeństwa. Aparat bezpieczeństwa jest scentralizowany i obejmuje cały kraj, co w porównaniu do Stanów Zjednoczonych oznacza tylko siły federalne. W Izraelu funkcjonuje aparat Prokuratora Generalnego, który zajmuje się prawnymi aspektami władzy wykonawczej. Dotyczy to szczególnie prowadzenia wysokiej rangi spraw karnych i administracyjnych. Prokurator Generalny powoływany jest przez premiera, co w praktyce nie daje mu pełnej niezależności politycznej. Dominującą cechą systemu prawnego Izraela jest rozwijający się po 1948 r. lokalny system prawa stanowionego i precedensowego. Kraj ten nie posiada konstytucji, zastępują ją ustawy zasadnicze (tzw. *basic law*)⁸.

Strategia antyterrorystyczna opiera się na zasadach kontinuum. Z jednej strony, jest to polityka egzekwowania prawa, z drugiej zaś – stanowi przedłużenie polityki obronnej państwa i jego działania w stanie wojny. Niemal wszystkie działania w obszarze bezpieczeństwa w Izraelu są tożsame z przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym. Jest ono eliminowane w ramach dwóch podejść: albo przez aresztowanie potencjalnego sprawcy, albo przez jego fizyczną eliminację. Egzekwowanie prawa koncentruje się na zbieraniu materiałów dowodowych i postawieniu sprawcy w stan oskarżenia, z zachowaniem pełnej

School, Monterey, USA. Wykorzystano również informacje z oficjalnego serwisu internetowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Izraela (<http://www.mfa.gov.pl>), Ambasady Izraela w Polsce (<http://embassies.gov.il/warsaw/Pages/default.aspx>) oraz z informatora wydanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Izraela *Izrael w faktach*, Warszawa 2011. Zob. też: U. Huppert, *System prawny Izraela na rozdrożu* [w:] *Administracja na świecie i w Polsce*, t. II: *Administracja na świecie*, red. A. Zaborowska, Toruń 2008, s. 47–58.

⁸ Na podstawie informacji z serwisu internetowego Knesetu: http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod2.htm [dostęp 1.03.2013].

procedury prawnej wraz z domniemaniem niewinności. Duży nacisk kładzie się na prewencję, utożsamianą z działaniami wywiadowczymi i skierowaniem wysiłku na zablokowanie organizacjom terrorystycznym wszelkiej możliwości działania. W rzeczywistości w Izraelu trudno jest znaleźć konsensus pomiędzy stanem wojny a państwem respektującym podstawowe prawa i wolności jednostki⁹.

Narzędzia legislacyjne dzielą się na trzy kategorie umożliwiające prowadzenie polityki antyterrorystycznej. Dwie pierwsze koncentrują się na egzekwowaniu prawa przez działania procesowe osób podejrzewanych o terroryzm, trzecia natomiast odzwierciedla podejście wojenne poprzez udzielanie specjalnych uprawnień agencji lub wojsku.

Pierwszy filar to rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania terroryzmowi z 1948 r. (ang. *Prevention of Terrorism Ordinance*), pozwalające na oskarżenie każdego członka organizacji terrorystycznej, jak również osoby wspierającej organizację, zbierającej lub przekazującej fundusze czy uprawiającej propagandę ideologiczną organizacji. Może być ono efektywne tylko w stanie wyjątkowym.

Drugi filar to penalizacja czynów w kodeksie karnym, znowelizowanym w 1996 r., pozwalającym na skazywanie podejrzewanych o terroryzm jak zwykłych kryminalistów bez względu na to, czy Izrael jest w stanie wyjątkowym, czy też nie. Przestępstwa uznane za pospolite, tj. pranie brudnych pieniędzy czy przestępczość zorganizowana, wraz z prawem ekstradycyjnym stanowią użyteczne narzędzie w walce z terroryzmem. Kodeks karny nie tylko pozwala na oskarżanie o przestępstwa kryminalne, a również o działania sabotażu politycznego czy obalenie legalnej władzy.

Trzeci filar to prawodawstwo dotyczące stanu wyjątkowego (ang. *State of Emergency*), dające siłom bezpieczeństwa szerokie uprawnienia w celu przeciwdziałania terroryzmowi. Izrael jest permanentnie w stanie wyjątkowym od swojego powstania w 1948 r. Stan wyjątkowy po raz pierwszy został ogłoszony przez Brytyjczyków na nadzorowanym wówczas przez nich terytorium mandatowym Palestyny. Do dziś jest corocznie odnawiany przez Kneset.

Na prawodawstwo stanu wyjątkowego składają się trzy rodzaje rozwiązań prawnych. Pierwszym są regulacje obronne (brytyjska legislacja z 1945 r.), wprowadzające stan wojenny w Izraelu i na terytoriach okupowanych – dowódcy wojskowi zyskali prawo burzenia domów, wprowadzania godziny policyjnej, aresztowań, przeszukiwania osób, zatrzymywania bez oficjalnej autoryzacji, cenzurowania prasy, zakazywania zgromadzeń, kontrolowania prywatnej poczty. W teorii lokalni dowódcy wojskowi mogą użyć tych kompetencji, ale w praktyce nie podejmują tak dalekosiężnych kroków bez zgody władz central-

⁹ J. Sinai, *How Israel Approaches Homeland Security*, „The Journal of Counterterrorism & Homeland Security International” 2004, Vol. 10, No. 1, http://www.iacsp.com/latest_article.html [dostęp 23.03.2011].

nych (ministra obrony narodowej, rządu), szczególnie na terytorium Izraela właściwego. Drugim rodzajem rozwiązań jest sekcja 9. rozporządzenia *Prawo i Administracja* z 1948 r., która daje rządowi albo ministrowi możliwość wydawania regulacji wykonawczych z mocą usuwania, zawieszania lub zmiany decyzji Knesetu. Parlament musi jednak zadeklarować wcześniej stan wyjątkowy. Regulacje te pozostają w mocy tylko do trzech miesięcy. Bardzo często bywa jednak tak, że stałe prawo, oparte na przepisach wydawanych w ramach sekcji 9., zostaje włączone w prawodawstwo wydawane przez Kneset. Trzecim źródłem legislacji jest prawo parlamentu do wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Zgodnie z regulacjami obronnymi i innymi przepisami dotyczącymi stanu wyjątkowego izraelskie organy ścigania otrzymały niezwykle szerokie uprawnienia w celu przeciwdziałania terroryzmowi. W Izraelu jednym organem mającym prawo aresztować daną osobę jest policja. W Strefie Gazy (którą Izrael opuścił w 2005 r., choć czasami siły wojskowe przeprowadzają tam operacje) i na Zachodnim Brzegu Jordanu (znaczna część znajduje się pod okupacją izraelską) aresztowań podejrzanych najczęściej dokonują Siły Obronne Izraela – IDF, choć na Zachodnim Brzegu w osiedlach żydowskich takie uprawnienia posiada także policja.

Regulacje stanu wyjątkowego przyznają IDF prawo aresztowania Palestyńczyka na 12 dni, zanim zostanie doprowadzony przed oblicze sędziego wojskowego (prawo wojskowe na Zachodnim Brzegu i w czasie operacji izraelskich w Gazie, ale nie wewnątrz właściwego Izraela) i na 4 dni, zanim umożliwi mu się kontakt z prawnikiem. IDF w kwietniu 2002 r. wydały rozporządzenie, które pozwalało na przetrzymywanie podejrzanego przez 18 dni przed rozpoczęciem drogi procesowej i dostępem do prawnika, ale nacisk ze strony opinii publicznej i wątpliwości Sądu Najwyższego spowodowały modyfikację tego prawa. Wewnątrz Izraela podejrzani mogą być zatrzymani zgodnie z prawem stanu wyjątkowego nie dłużej niż 48 godzin, zanim rozpocznie się droga procesowa. Prawo stanu wyjątkowego pozwala również na przetrzymywanie bez formalnego postępowania procesowego, znane jako zatrzymanie administracyjne, co przypomina amerykańską praktykę przetrzymywania więźniów w Guantanamo. Na terytorium Izraela jedynie minister obrony może wydać rozkaz (zgodę) na zastosowanie zatrzymania administracyjnego na okres do sześciu miesięcy z możliwością przedłużenia. Na Zachodnim Brzegu i podczas operacji w Gazie takie uprawnienia posiadają lokalni dowódcy wojskowi. Na wszystkie zatrzymania administracyjne przysługuje zażalenie, podlegają one także kontroli Sądu Najwyższego w przypadku apelacji osoby oskarżonej. Zdarza się jednak, że prawnicy nie mają dostępu do materiału dowodowego zgromadzonego przez organa ścigania przeciwko zatrzymanemu. Dzieje się tak w przypadku, gdy do-

stęp do materiałów mógłby narazić wrażliwe informacje wywiadu na ujawnienie (w szczególności źródeł operacyjnych i metod pozyskiwania informacji). Zatrzymanie administracyjne służy jako efektywna i szybka alternatywna procedura w stosunku do spraw karno-procesowych, ponieważ nie jest tak czasochłonna w gromadzeniu materiału dowodowego potrzebnego do wniesienia oskarżenia, a także pozwala chronić źródła i metody wywiadowcze.

Prawo stanu wyjątkowego pozwala na zamknięcie (odseparowanie) danego obszaru, zastosowanie punktów kontrolnych kanalizujących i ograniczających dostęp z i do strefy. Należy zauważyć, że możliwości te rzadko są stosowane w Izraelu, ale często na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy (pod izraelską okupacją w latach 1967–2005). Większość zatrzymanych w trybie administracyjnym jest wypuszczanych lub też ma proces przed sądem cywilnym – obywateli Izraela i niektórzy Palestyńczycy oraz przed sądem wojskowym – większość Palestyńczyków. Generalnie podejrzany może być zatrzymany przez 96 godzin przed postawieniem mu zarzutów (czynności procesowe). Prawo to było czasowo poprawione w oczekiwaniu na nowe przepisy z 2006 r. Wcześniej podejrzany mógł być zatrzymany na 48 godzin, co nie dawało policji wystarczająco dużo czasu, aby zgromadzić dowody oskarżenia – z tego powodu często podejrzani, którzy powinni byli pozostać w areszcie, wychodzili na wolność.

Historycznie przesłuchiwanie podejrzanych o terroryzm zawierało przymus fizyczny, co wynikało z przywiązywania większej wagi do zdobycia informacji wywiadowczych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, niż do praw zatrzymanego. W 1987 r., po dużej liczbie skarg na stosowanie tortur, została powołana niejawna komisja prawna w celu stworzenia rekomendacji dla rządu i reguł przesłuchań. Z wielu raportów wynikało jednak, że Izraelska Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – ISA łamała owe rekomendacje i zasady przesłuchań. Z tego względu w 1999 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie o zakazie stosowania przez ISA tortur i innej przemocy fizycznej podczas przesłuchań, dopuszczając jedynie metody psychiczne, co również jest kwestionowane przez obrońców praw człowieka jako tortury (stosowanie określonej pozycji przez dłuższy czas, uderzenia zimnym powietrzem, przetrzymywanie w niegodziwych warunkach sanitarnych, zastraszanie).

Terroryzm jest, oczywiście, bardziej aktem masowej komunikacji niż aktem przemocy. W konsekwencji kontrola narzędzi komunikacji, albo przynajmniej sposobu, w jaki komunikat jest przekazywany, należy do narzędzi, które powinno się wziąć pod rozwagę. Głównym pytaniem demokracji jest zasadność i zakres stosowania cenzury w walce z terroryzmem, by nie mógł on osiągnąć swoich celów (za pośrednictwem komunikacji), tj. masowej paniki czy nacisku.

Na pytanie, czy stosować cenzurę, typową odpowiedzią w Izraelu jest „tak” i „nie”. Istnieją bowiem prawne możliwości ograniczania wolności słowa, ale zawsze wywołuje to opór – jeżeli nie zagraża to istotnie bezpieczeństwu państwa, cenzura nie jest więc stosowana. Polityka cenzury datuje się od początków istnienia Izraela aż do lat 90. XX w., a jej esencją było stwierdzenie, że wolność słowa jest dopuszczalna do momentu, do którego chroniona jest tajemnica państwa. Generalną zasadą jest wiedzieć tyle, ile trzeba. W praktyce nie ma prawa gwarantującego obywatelowi dostęp do informacji.

Cenzura w Izraelu ma kilka form. Po pierwsze, wszystkie gazety i kanały elektronicznej informacji mogą funkcjonować, jeśli posiadają licencję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które może ją odebrać lub zawiesić. Po drugie, wojskowi cenzorzy mają prawo zablokować informację, którą uważają za szkodliwą dla bezpieczeństwa narodowego. Wymaga się ponadto, by wszelkie media i elektroniczne kanały dostępu, publikujące materiały dotyczące kwestii bezpieczeństwa, przedstawiały je do wcześniejszej aprobaty przez cenzora. Zasada ta dotyczy również, przynajmniej w teorii, mediów międzynarodowych nadających w Izraelu, mających zagraniczną akredytację. Po trzecie wreszcie, ujawnienie informacji niejawnych grozi odpowiedzialnością karną.

Z zasady prasa izraelska stosuje dwa samoograniczenia. Redaktor naczelny gazety albo elektronicznych mediów jest obowiązany do stosowania autocenzury w kwestiach informacji wrażliwych dla bezpieczeństwa. Komitet wydawców ściśle współpracuje z rządem, aby mieć jasny obraz sytuacji (w celu niepublikowania pewnych informacji lub opóźnienia tego procesu, jeżeli taka „manipulacja” jest pożądana z punktu widzenia bezpieczeństwa).

IDF posiadają specjalny system akredytacji dla korespondentów wojennych, którzy często mają dostęp do wrażliwych informacji. Izraelscy komentatorzy wojenni muszą przedstawiać swoje reportaże do Biura Rzecznika IDF przed publikacją. Ponieważ status korespondenta jest nadawany przez armię, może być również przez nią odebrany, co w teorii zapewnia kontrolę. W praktyce – słabą, bo wszelkie ograniczanie wolności słowa i blokada krytycznych opinii (np. wykorzystanie mediów w politycznych rozgrywkach wewnątrz armii), w szczególności międzynarodowych, jest nader ograniczona. Można wprowadzić usunąć reportera, ale w praktyce jest to zawsze przedmiotem polityki zagranicznej i spotyka się z reperkusjami dyplomatycznymi. Dodatkowo, rozwarstwienie źródeł i mnogość kanałów dostępu sprawia, że cenzura jest niepraktyczna i realnie niemożliwa. Normy demokratyczne z kolei powodują, że stosuje się ją coraz rzadziej. Kolejny problem to określenie, jakie komunikaty tak naprawdę zagrażają bezpieczeństwu państwa. Jest to subiektywna i trudna do zdefiniowania kwestia.

W przeciwieństwie np. do USA, Izrael ma małą liczbę agencji *stricte* zaangażowanych w różne aspekty wywiadowczej działalności antyterrorystycznej, co sprzyja wymianie informacji i koordynacji. Istnieje tu całkiem jasna linia podziału kompetencyjnego. Cały zakres ścigania przestępstw kryminalnych należy do policji i wszystkie pozostałe agencje przekazują jej takie sprawy. Jest ona organizacją centralną, ogólnokrajową, nadzorowaną przez ministra bezpieczeństwa publicznego, choć w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego podlega również Siłom Obronnym Izraela. Działa to również w drugą stronę. W przypadku uzyskania informacji przez Biuro Wywiadu Kryminalnego Policji na temat terroryzmu są one przekazywane do narodowych agencji wywiadowczych, tj. ISA (Israeli Security Agency – Izraelska Agencja Bezpieczeństwa) lub Aman (wywiad wojskowy) oraz do Mossadu (wywiad cywilny zagraniczny). Ścisły podział kompetencyjny zapobiega dublowaniu podejmowanych działań czy ewentualnych tarć między agencjami, co często występuje w USA.

Siły Obronne Izraela to, oprócz jednostek specjalnych policji, zasadnicze ramię sił bezpieczeństwa. IDF nie mają instytucji naczelnego dowódcy. Jedną z ustaw zasadniczych, dotycząca armii (1976 r.), przeniosła dowództwo nad armią na rząd. Minister obrony Izraela (zawsze cywil, choć często emerytowany oficer) jest zatem najwyższym dowódcą i uosobieniem cywilnej kontroli nad wojskiem. Gabinet musi każdorazowo wyrazić zgodę na główne cele i operacje wojskowe. W warunkach pokoju (choć wydaje się, że takiego stanu nie ma) zajmuje się tym przede wszystkim Rada Bezpieczeństwa Narodowego, i to na niej spoczywa główna odpowiedzialność. Cykliczne raporty dotyczące stanu wojska podawane są do wiadomości izraelskiego parlamentu, a te zajmujące się sprawami funduszy armii – do Rady Finansowej.

Najwyższy rangą oficer IDF (formalnie uznawany za głównodowodzącego), jedyny wojskowy w stopniu generała-porucznika, jest jednocześnie szefem Sztabu Głównego, bezpośrednio odpowiedzialnym przed ministrem obrony. Od 2011 r. funkcję tę pełni generał Benny Gantz. Sztab Generalny zajmuje się „profesjonalnymi sprawami”, takimi jak: organizacja, trening, planowanie oraz wykonywanie operacji wojskowych. Szef Sztabu Generalnego mianowany jest przez ministra obrony na okres trzech lat, kadencja może być skrócona lub przedłużona. W Ministerstwie Obrony za produkcję obronną, infrastrukturę, budżet odpowiedzialny jest najwyższy rangą oficer, choć minister może interweniować we wszystkie dziedziny działalności armii. Różne rodzaje sił zbrojnych podlegają jednemu głównemu dowództwu. IDF mają zasadnicze uprawnienia operacyjne w Strefie Gazy oraz na Zachodnim Brzegu Jordanu, głównie w odniesieniu do osiedli żydowskich.

Aman – wywiad wojskowy – to naczelną agencją wywiadowczą Izraela, do której spływają wszelkie informacje na temat bezpieczeństwa wewnętrznego kraju, co jest podstawą planowania strategii obronnej i rekomendacji dla rządu. Podział kompetencyjny określa jednak, że w Strefie Gazy i na Zachodnim Brzegu w operacjach HUMINT (pozyskiwanie osobowych źródeł informacji) prym wiodzie ISA, ściśle współpracująca z Amanem i policją, nie ma bowiem uprawnień egzekwowania prawa (np. aresztowania) z wyjątkiem stanu wojny – wówczas dowództwo przejmuje IDF. ISA, która posiada większość aktywów HUMINT, często współpracuje w operacjach z IDF i policją, dostarczając im niezbędnych danych wywiadowczych do aresztowania podejrzanych o terroryzm lub zniszczenia miejsc wytwarzania czy przechowywania materiałów i urządzeń wybuchowych. Do zadań ISA należy również ochrona VIP-ów i rządu, dygnitarzy zagranicznych, a także infrastruktury krytycznej Izraela. ISA wydaje także komunikaty siłom policyjnym, które, odpowiednio przekształcone, docierają do najniższych rangą funkcjonariuszy policji. Dostarcza ona zatem praktycznych regulacji taktycznych w sferze bezpieczeństwa państwa, zarówno na szczeblu państwowym, jak i lokalnym, co sprzyja standaryzacji procedur ochrony.

Mossad z kolei jest czołową agencją wywiadowczą i analityczną działającą poza granicami Izraela. Choć jest zaangażowany w zabieranie informacji na temat zewnętrznych zagrożeń terrorystycznych, skupia się na kwestiach militarnych.

OPERACJA „PILLAR OF DEFENSE” JAKO PRZYKŁAD AKCJI MILITARNEJ

Izrael – w odpowiedzi na palestyńskie zagrożenia, w szczególności te pochodzące ze Strefy Gazy – w pełni wykorzystuje narzędzia militarne. Hamas, który w 2006 r. doszedł do władzy w Strefie Gazy, niemal na nowo zdefiniował politykę otwartej walki z Izraelem, przy poparciu Palestyńczyków. Należy jednak zauważyć, że opór ten jest konfliktem asymetrycznym, bo na płaszczyźnie militarnej „domowej roboty” rakiety Kassam nie mogą się równać z izraelskim potencjałem wojskowym. Również represje wobec Palestyńczyków ze Strefy Gazy są nieporównywalne do strat wyrządzonych wystrzeliwanymi na terytorium Izraela rakietami. Na przełomie 2008 i 2009 r. Izrael przeprowadził w Strefie Gazy szeroko zakrojoną operację „Płynny Ołów”, w której zginęło 1350 Palestyńczyków. Przez 11 lat palestyńskie ataki rakietowe zabiły 21 Izraelczyków, z kolei w odpowiedziach izraelskich w Strefie Gazy przez pięć lat, do czasu operacji „Płynny Ołów”, zginęło 2300 osób, w tym 1477 dzieci, a 7700 osób zostało rannych. W latach 2010–2012 nastąpił regularny ostrzał Izraela przez palestyńskie rakiety. Kumulacja tego procederu miała miejsce w marcu 2012, kiedy doszło do otwartej konfrontacji izraelsko-palestyńskiej.

5 listopada 2012 r., w okresie zwiększonego napięcia na granicy izraelsko-palestyńskiej, wywołanego ostrzałem rakietowym z terytorium Strefy Gazy, żołnierze izraelscy zabili 20-letniego Palestyńczyka, który naruszył granicę. W odpowiedzi bojownicy Hamasu zdetonowali minę-pułapkę na lokalnej drodze, w wyniku czego ranny został izraelski żołnierz. Kilka dni później, po wykryciu bomb przy granicy, IDF zbombardowały siedzibę Ludowego Komitetu Oporu. Spirala przemocy nakręcała się nadal. Strony konfliktu toczyły walki także w następnych dniach: bojownicy wystrzelili ponad 150 rakiet. Niektóre z nich trafiły w tereny mieszkalne, w wyniku czego kilku Izraelczyków zostało rannych. Na terenie południowego Izraela zamknięto szkoły. W tym czasie IDF prowadziły odwetowe naloty na Strefę Gazy, podczas których zabito sześciu bojowników. Przygotowania do operacji odwetowej Izraela toczyły się w czasie kampanii wyborczej. Formalnie jeszcze w listopadzie 2012 r. Hamas i Palestyński Islamski Dżihad deklarowały gotowość do wprowadzenia rozejmu, jednak nadal prowadziły kampanię rakietową. Izrael wprowadził mobilizację, zwracając się jednocześnie do Rady Bezpieczeństwa ONZ o zajęcie stanowiska w sprawie ostrzału rakietowego swojego terytorium. Społeczność międzynarodowa była jednak podzielona. Stany Zjednoczone i społeczność europejska przyznała mu prawo do samoobrony, ale władze Turcji stanowczo potępiły akcję odwetową. Również Rada Bezpieczeństwa ONZ nie zajęła jasnego stanowiska na temat przyzwolenia na akcję odwetową Izraela, wzywając do zaprzestania wzajemnych aktów wrogości¹⁰.

Operacja pod kryptonimem „Pillar of Defense” (*Filar Obrony*), prowadzona przez Siły Obrony Izraela, rozpoczęła się 14 listopada 2012 r. Jej celem była likwidacja członków Hamasu i zniszczenie jego infrastruktury w Strefie Gazy, wykorzystywanej do wystrzeliwania rakiet Kassam i Grad na terytorium Izraela. Początkiem operacji było zabicie Ahmeda al-Dżabariego, szefa wojskowego skrzydła Hamasu. W odpowiedzi bojownicy przeprowadzili zmasowany atak rakietowy, a siły izraelskie – kontruderzenia z powietrza. Konflikt zakończył się zawieszeniem broni, uzgodnionym w Kairze 21 listopada 2012 r. Zakładało ono zawieszenie broni na 15 lat, zamknięcie granic pomiędzy Strefą Gazy a Izraelem i otwarcie granic z Egiptem. Tym samym władze egipskie stały się gwarantem ustaleń.

Minister obrony Izraela Ehud Barak ogłosił, że operacja zakończyła się sukcesem. W jej trakcie IDF dokonały ponad 1500 uderzeń w Strefie Gazy. Zniszczono 19 centrów dowodzenia Hamasu, 980 podziemnych wyrzutni rakieto-

¹⁰ Por.: *Wystąpienie Sekretarza Generalnego ONZ przed Radą Bezpieczeństwa ONZ, Tel Awiw, 21.11.2012*, <http://www.unic.un.org.pl/aktualnosci.php?wid=23&news=2373&back=%2Fszukaj.php%3Ffiltr%3Dstatus%2Bpalestyny%2B> [dostęp 12.01.2013].

wych, 140 tuneli przemycniczych, 66 tuneli „wykorzystywanych do działalności terrorystycznej”, 42 kwatery Hamasu, 26 zakładów produkcyjnych broni, jak również setki rakiet i wyrzutni raketowych. Z kolei palestyńskie ugrupowania zbrojne w Strefie wystrzeliły na terytorium Izraela 1506 rakiet, 875 trafiło w przestrzeń otwartą (58%). Pięć baterii systemu w ciągu tygodniowego starcia z Hamasem zestrzeliło 421 palestyńskich rakiet. Kosztowało to izraelski budżet od 25 do 30 mln dolarów dziennie. W czasie operacji zginęło 166 Palestyńczyków, wśród nich było 120 bojowników. Ponad 900 Palestyńczyków odniosło rany. Po stronie izraelskiej zginęło sześć osób – czterech cywilów i dwóch żołnierzy, rannych zostało 240 osób¹¹.

Zakończenie operacji „Pillar of Defense” oraz podpisanie porozumienia o zawieszeniu broni w Kairze zbiegło się w czasie z przyjęciem przez ONZ rezolucji w sprawie nadania Palestynie statusu nieczłonkowskiego państwa-obszaru. Przyjęcie rezolucji nie oznacza jednak, że Palestyna jest niepodległym państwem. To jedynie symboliczny, choć ważny krok w kierunku suwerenności narodu palestyńskiego. Po raz kolejny bowiem uwagę społeczności międzynarodowej zwrócono na problem, który nie znika, chociaż 29 listopada nie skończyła się okupacja Palestyny. Samo uznanie Palestyny za państwo przez ONZ niewiele w rzeczywistości zmienia, choć jest dużym zwycięstwem prezydenta Autonomii Palestyńskiej Mahmuda Abbasa, którego popularność została w ostatnim czasie bardzo osłabiona przez antyizraelskie działania konkurencyjnego Hamasu.

Przeważająca większość państw członkowskich Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych przegłosowała rezolucję, która uznaje istnienie państwa Palestyny na terytoriach palestyńskich okupowanych od 1967 r.: 138 państw było za, 9 przeciw, 41 wstrzymało się od głosu, a 5 nie wzięło udziału w głosowaniu¹². Wśród krajów przeciwnych uznaniu Palestyny za państwo były: Izrael, Stany Zjednoczone, Kanada, Republika Czeska, Wyspy Marshalla, Mikronezja, Nauru, Palau i Panama. Biorąc pod uwagę fakt, że Wyspy Marshalla, Mikronezja i Palau są terytoriami stowarzyszonymi z USA, a Nauru jest wyspą zamieszkaną przez 10 tys. osób, której jedynym źródłem dochodu jest sprzedawanie swojego głosu w ONZ, jedynie trzy państwa wsparły Izrael. Przyjęcie rezolucji Izrael traktuje jako swoje niepowodzenie – to największa porażka wizerunkowa jego władz od 1956 r., ważny głos sprzeciwu społeczności międzynarodowej wobec jego aktualnej polityki.

¹¹ R. Ahren, *Israel Says It Fulfilled All Its Goals, while Hamas Hails an Exceptional Victory. The Facts, Figures and Rival Claims as Eight Days of Conflict Come to an End*, <http://www.timesofisrael.com/israel-says-it-fulfilled-all-its-goals-while-hamas-hails-an-exceptional-victory-pillar-of-defense-gaza/> [dostęp 26.02.2013].

¹² Zob.: *Resolution Adopted by the General Assembly [without Reference to a Main Committee (A/67/L.28 and Add.1)]*, 67/19. *Status of Palestine in the United Nations*, <http://unispal.un.org/unispal.nsf/a06f2943c226015c85256c40005d359c/19862d03c564fa2c85257acb004ee69b?OpenDocument> [dostęp 7.03.2013].

Niektóre państwa głosowały tak, jak oczekiwano – automatycznie popierając każdą rezolucję dotyczącą Palestyńczyków i skierowaną przeciwko państwu żydowskiemu. Inne zaś uznały, że zagłosowanie za rezolucją będzie wyrażeniem ich niezadowolenia z braku działań zmierzających do rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Rząd Izraela doskonale zdawał sobie sprawę z tego, że rezolucja zostanie przegłosowana, dlatego też nawet nie wysłał się zbytnio, aby prosić państwa o głosowanie na „nie”. Wynik głosowania nie jest jednak porażką izraelskiej dyplomacji, a izraelskiego rządu. Działania Izraela w ostatnich czterech latach, czyli za rządów prawicowego Likudu, nie przybliżyły do siebie zwaśnionych stron. W rozmowach pokojowych nie nastąpił żaden progres, a państwo żydowskie skupiło się na rozbudowie nielegalnych osiedli na terytoriach okupowanych. Dodatkowo, 30 października 2014 r. Szwecja, jako pierwsze państwo Europy Zachodniej, uznała oficjalnie państwo palestyńskie¹³.

Izrael nie zaprzestaje wysiłków dyplomatycznych w celu uzyskania poparcia opinii międzynarodowej dla swoich działań wobec Palestyny, nawet tak ostrych jak odwołanie szwedzkiego ambasadora z Jerozolimy po uznaniu przez ten kraj państwa palestyńskiego. Analizowany konflikt zapewne szybko się jednak nie skończy. Choć gros obywateli Izraela uznaje prawo do niepodległości Palestyny, w ocenie rządzących stanowi to egzystencjalne zagrożenie dla tego państwa, chociażby z powodu żądań wycofania się z terytoriów do granic przed 1967 r. i podziału Jerozolimy, uznawanej przez Izrael za stolicę państwa i świadczącej o jego jedności terytorialnej.

Warto zauważyć, że na fali Arabskiej Wiosny na portalu Facebook powstała strona *Third Palestinian Intifada*, wzywająca Palestyńczyków, by przejęli ulice po piątkowych modłach 15 maja 2011 r. i rozpoczęli powstanie. Jedna z wiadomości mówiła m.in., że „Śadny Dzień odbędzie się wtedy, kiedy muzułmanie zamordują wszystkich żydów”. Strona została zamknięta, ale jej popularność, mierzona 350 tys. zgromadzonych osób, świadczy o żywym zainteresowaniu wszelką formą walki o niepodległość Palestyny¹⁴. Odbyły się też rzeczywiste kilkutysięczne demonstracje, jednak ich skala i skutek nie były porównywalne z osiągniętymi w innych krajach i nie doprowadziły do zmiany dyskursu Izraela wobec Palestyny. Szybka reakcja ze strony Izraela wpisuje się w politykę cenzury i jest przykładem działań niemilitarnych w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Stosując cenzurę, władze Izraela doskonale zdawały sobie sprawę, że we wszystkich krajach, przez które przetoczyły się demonstracje i na ich kan-

¹³ Zob.: P. Bernacka, *Okupowane Państwo Palestyna*, <http://www.institutobywatelski.pl/12081/komentarze/okupowane-panstwo-palestyna> [dostęp 4.03.2013].

¹⁴ Zob.: M. Tessler, op. cit., s. 676–720; C. Shindler, op. cit., s. 223–233; K. Bojko, op. cit., s. 39–56, 158–164; J. Wójcik, op. cit., s. 71–84; M. Lipa, *Trzecia palestyńska intifada*, http://www.mojeopinie.pl/trzecia_palestynska_intifada,3,1270231711 [dostęp 22.11.2012].

wie rzeczywiste rewolucje, prowadzące do zmian, to właśnie aktywizacja młodych ludzi przez Internet odniosła skutek. W kontekście tych wydarzeń Izrael, dążąc do zablokowania strony aktywizującej młodych Palestyńczyków, uniknął, być może, kolejnej rzeczywistej intifady.

* * *

Od początku powstania Izrael borykał się z zagrożeniami zewnętrznymi ze strony wrogo doń nastawionych państw sąsiedzkich. Liczne wojny uwidoczniły jednak determinację narodu żydowskiego do istnienia i samostanowienia. Z kolei konflikt izraelsko-palestyński i jego asymetryczny charakter spowodował wzrost zagrożenia wewnętrznego, głównie terrorystycznego. Izrael przyjął więc strategię bezpieczeństwa opartą na rozwoju instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a także wewnętrzne rozwiązania prawne umożliwiające natychmiastową reakcję militarną, jak, przykładowo, coroczne przedłużanie przez Kneset stanu wyjątkowego. Z drugiej zaś strony, tak jak w latach 30. ubiegłego wieku zabiegał o uznanie na arenie międzynarodowej, tak aktualnie stara się poprzez wysiłki swojej dyplomacji zyskać przychyłność wobec stosowanych przez siebie metod zapewnienia własnego bezpieczeństwa.

Społeczność międzynarodowa, przez długie lata akceptująca prawo Izraela do obrony, w ostatnim czasie wydaje się jednak zmieniać swoją pozycję, o czym świadczy chociażby przyznanie Palestynie statusu nieczłonkowskiego państwa-observatora. Dzieje się tak choćby dlatego, że przyjęte rozwiązania prawne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego tylko po części są tożsame z zasadami liberalnej demokracji, gdzie policja opiera swoje działania na identyfikowaniu i zatrzymywaniu sprawców spenalizowanych czynów. Kontrowersje budzi również stosowanie regulacji opierających się na prawodawstwie stanu wyjątkowego, przy czym regularnie legitymującego podejmowane przez policję i wojsko działania wewnątrz kraju oraz pozbawianie ludzi wolności na podstawie przepisów administracyjnych, bez możliwości skutecznego procesu odwoławczego.

Komentatorzy w USA podkreślają, że spodziewane podniesienie statusu Palestyny w ONZ do rangi nieczłonkowskiego państwa-observatora nie przybliży rozwiązania konfliktu bliskowschodniego w postaci państwa palestyńskiego uznawanego przez Izrael. Z kolei obawy władz Izraela, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii budzi możliwość przystąpienia przez państwo palestyńskie do Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) w Hadze i pozwania przedstawicieli Izraela. Przedstawiciele palestyńskich władz nie wykluczali podjęcia działań sądowych przeciwko Izraelowi, jeśli ten będzie kontynuował osadnictwo na ziemiach palestyńskich. Chociaż Izrael i USA groziły

sankcjami, jeśli rezolucja zostanie przyjęta (amerykański Kongres może wstrzymać wypłatę Palestyńczykom 200 mln dolarów obiecanej pomocy, a Izrael zablokować przelew dochodów z ceł za produkty importowane przez terytoria palestyńskie, zmniejszyć liczbę pozwoleń na pracę Palestyńczyków, a także anulować porozumienia pokojowe z Oslo z 1993 r.), to regionalni aktorzy, tj. Liga Arabska, aktywniej włączają się w starania Palestyńczyków o niepodległość, obiecując im pomoc w wysokości 100 mln dolarów miesięcznie, co niewątpliwie ma stanowić odpowiedź dla USA i Izraela. Również data głosowania w ONZ nie była przypadkowa – przypadała na Międzynarodowy Dzień Solidarności z Narodem Palestyńskim, upamiętniający uchwalenie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1947 r. rezolucji, która zalecała podział Palestyny na dwa państwa – żydowskie i arabskie.